

Udział Senatu RP w tworzeniu prawa i kreowaniu polityki społeczno-gospodarczej państwa

Nowacka, Eliza

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Nowacka, E. (2015). Udział Senatu RP w tworzeniu prawa i kreowaniu polityki społeczno-gospodarczej państwa. *Studia z Polityki Publicznej / Public Policy Studies*, 2(4), 29-46. <https://doi.org/10.33119/KSzPP.2015.4.2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Udział Senatu RP w tworzeniu prawa i kreowaniu polityki społeczno-gospodarczej państwa

Streszczenie

Polityka społeczno-gospodarcza jako jedna z dziedzin branżowych polityki publicznej kreowana może być przez różne organy państwa, wśród nich znajduje się także druga izba parlamentu. Zauważyć jednak należy, że nie jest to główna domena działalności izby drugiej. Widoczne ograniczenie udziału drugiej izby w kreowaniu polityki społeczno-gospodarczej państwa dostrzec można zwłaszcza w tych państwach, w których realizowany jest model bikameralizmu asymetrycznego, przykład może stanowić parlament Republiki Czeskiej, którego izba druga nie bierze udziału w procesie uchwalenia ustawy budżetowej. Analizując prace Senatu RP, także nie można powiedzieć, że kreowanie polityki społeczno-gospodarczej państwa jest działalnością priorytetową wyższej izby polskiego parlamentu, pomimo tego, że Senat posiada instrumenty, które pozwalają brać udział w kreowaniu tej polityki. Chociaż wśród projektów ustaw zaproponowanych przez izbę wyższą parlamentu polskiego rzadko można znaleźć te dotyczące kreowania polityki społeczno-gospodarczej, można jednak podać przykłady inicjatyw ustawodawczych, które proponują zmiany w systemie podatkowym, prawie pracy, zmiany dotyczące opieki społecznej czy też rent i emerytur. Dzięki inicjatywom ustawodawczym Senatu powołane do życia zostały izby obrachunkowe i związki pracodawców.

Aktywność Senatu w dziedzinie polityki społeczno-gospodarczej państwa dostrzec można w działalności komisji senackich. Tutaj zwrócić uwagę należy na poprawki do ustawy budżetowej czy opiniowanie umów międzynarodowych. Senat jako „izba refleksji” przywiązuje dużą wagę do organizowania licznych seminariów i konferencji, także dotyczących polityki społeczno-gospodarczej państwa.

Należy jednak podkreślić, że Senat marginalizuje swoją rolę w dziedzinie polityki społeczno-gospodarczej. Podejmuje działania niejako na marginesie innej działalności. Dostrzec można brak w tych działaniach programów długofalowych i kompleksowych. Senat wykorzystuje instrumenty ustrojowe, czyni to jednak w sposób umiarkowany.

Słowa kluczowe: polityka społeczno-gospodarcza, druga izba parlamentu, Senat RP

The participation of the Senate of the Republic of Poland in the creation of law and socio-economic state policy

Abstract

The creation of socio-economic policy is not, however, the main domain of the second chamber, especially in those systems, where the model of asymmetric bicameralism is implemented. The limitation of the process of creating economic policy is observable for example in the Czech Republic, where the Senate does not participate in passing of the budget act. Socio-economic policy of the state is not the main scope of interest of the Polish Senate either. The majority of legislative initiatives results in the creation of a new law and it does not raise the subject of socio-economic state policy directly. There are to be found, however, some initiatives that propose changes in the tax system, labour law, social care law or in the area of pensions and annuities. Owing to the legislative initiatives of the Senate accounting chambers and employers' associations were created. While analyzing the role of the Senate in socio-economic state policy the actions of Senate committees, especially of the Budget and Public Finance Committee, the National Economy Committee, the Family and Social Policy Committee, the Agriculture and Rural Development Committee are worth emphasizing. Those committees put forward amendments to the budget act, review the laws passed by the Sejm or international agreements concerning socio-economic policy. Some of the effects of the Polish Senate's committee work is, among many, proposing by the Budget and Public Finance Committee, on behalf of the Senate, a number of amendments to consequent budget acts. It should be stressed, however, that the Senate undermines its role in the field of socio-economic policy. It takes, so to say, additional measures to other activities. A lack of long-term and comprehensive programmes can be seen in those actions. The Senate uses the instruments of government, nevertheless, it does so in moderation.

Keywords: socio-economic policy, second chamber of parliament, Polish Senate

Polityka społeczno-gospodarcza państwa, jako jedna z branżowych dziedzin polityki publicznej, dotyczy dwóch sfer funkcjonowania państwa – gospodarczej i społecznej. Sfery te wprawdzie są osobne, funkcjonują jednak jak swoisty system naczyń połączonych, mają na siebie ogromny wpływ i są od siebie zależne. Szukając roli drugiej izby parlamentu w kreowaniu polityki społeczno-gospodarczej państwa, analizie należy poddać działania senatu zarówno w dziedzinie polityki gospodarczej, jak i polityki społecznej państwa. Dziedziny te zachodzą na siebie, a w prawidłowo funkcjonującym systemie żadna nie powinna występować rozdzielnie.

Kreowanie polityki społeczno-gospodarczej nie jest główną domeną izby drugiej, zwłaszcza w tych systemach, gdzie realizowany jest model bikameralizmu

asymetrycznego. Ograniczenie udziału w kreowaniu szeroko pojętej polityki gospodarczej widoczne jest na przykład w Republice Czeskiej, gdzie Senat nie bierze udziału w procesie uchwalania ustawy budżetowej.

Głównym obszarem działalności Senatu RP także nie jest polityka społeczno-gospodarcza państwa. Większość inicjatyw ustawodawczych skutkujących powstaniem nowych ustaw nie dotyczy kwestii polityki społeczno-gospodarczej państwa bezpośrednio. Można jednak wśród projektów ustaw znaleźć i takie, które proponują zmiany w systemie podatkowym, prawie pracy, zmiany dotyczące opieki społecznej czy rent i emerytur. Dzięki inicjatywom ustawodawczym Senatu powołane do życia zostały izby obrachunkowe i związki pracodawców. Analizując rolę Senatu w dziedzinie polityki społeczno-gospodarczej państwa, należałoby zwrócić uwagę przede wszystkim na działalność komisji senackich, a spośród nich Komisji Budżetu i Finansów Publicznych, Komisji Gospodarki Narodowej, Komisji Rodziny i Polityki Społecznej, Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W komisjach inicjowane są poprawki do ustawy budżetowej, opiniowane są ustawy przyjęte przez Sejm czy też umowy międzynarodowe, dotyczące m.in. polityki społeczno-gospodarczej. Efektem prac komisji Senatu RP jest m.in. zaproponowanie przez Komisję Budżetu i Finansów Publicznych, w imieniu Senatu, licznych poprawek do kolejnych ustaw budżetowych.

Możliwości kreowania polityki społeczno-gospodarczej państwa przez drugie izby parlamentu w Europie

Kreowanie polityki społeczno-gospodarczej nie jest główną domeną drugiej izby w Polsce, ale podobnie sytuacja wygląda w innych państwach, w których realizowany jest model bikameralizmu asymetrycznego. Na uwagę zasługuje przede wszystkim ograniczona rola, jaką odgrywają drugie izby w uchwaleniu budżetu państwa. Skrajnym przykładem ograniczenia roli drugiej izby w tym zakresie jest parlament Belgii, w której uchwalenie budżetu jest wyłącznym obowiązkiem Izby Reprezentantów, podobnie sytuacja wygląda w Republice Czeskiej, w której Senat także nie bierze udziału w procedurze uchwalania budżetu państwa, a swój udział w kreowaniu polityki społeczno-gospodarczej zaznacza w inny sposób, poza uczestnictwem w procesie ustawodawczym. W Belgii „na forum Senatu mają także miejsce ogólne debaty na tematy społeczne, takie jak problem wykluczenia społecznego, społeczeństwa informacyjnego, sprawiedliwości, wolności prasy i problemy etyczne”¹.

¹ M. Krzemiński, *Królestwo Belgii*, w: *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, red. P. Sarnecki, Oficyna a Wolter Kluwer business, Warszawa 2007, s. 82.

W procedurze uchwalania budżetu druga izba w większości państw jednak uczestniczy, ale zazwyczaj ma krótszy czas na rozpatrzenie ustawy budżetowej niż izba niższa. Przykład może stanowić parlament francuski, w którym na rozpatrzenie projektu budżetu jest łącznie 70 dni, z czego 40 dni przypada na prace w Zgromadzeniu Narodowym, a 20 w Senacie². Do projektu budżetu izba wyższa może zgłaszać poprawki, muszą być one jednak zaakceptowane przez izbę niższą.

Poza udziałem drugich izb w procedurze uchwalania budżetu państwa izby wyższe mogą uczestniczyć w kreowaniu polityki społeczno-gospodarczej państwa, biorąc udział w procesie ustawodawczym. Inicjatywa w tej dziedzinie może być jednak ograniczona, tak jak dzieje się to we Francji, gdzie „propozycje ustaw wnoszone przez członków parlamentu oraz zgłaszane przez nich poprawki nie mogą prowadzić do zmniejszenia dochodów lub zwiększenia wydatków publicznych”³.

Bardzo ograniczone możliwości kreacji polityki społeczno-gospodarczej państwa ma Pierwsza Izba w Holandii, która nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej ani prawa wprowadzenia poprawek do ustaw. Izba Pierwsza w Holandii dysponuje jednak prawem złożenia interpelacji i chociaż wykorzystuje to prawo bardzo rzadko, interpelacje te dotyczą głównie polityki społeczno-gospodarczej państwa⁴.

Należałoby zauważyć, że większość izb wyższych powołanych jest w charakterze „izby refleksji”, stąd ich aktywności szuka się przede wszystkim przy organizowaniu bądź zabieraniu głosu w debacie publicznej. Aktywności polskiego Senatu w dziedzinie kreacji polityki społeczno-gospodarczej państwa należałoby szukać, analizując zarówno zaproponowane przez Senat inicjatywy ustawodawcze, ale także działalność komisji senackich, które proponują poprawki do ustaw i zabierają także głos w debacie publicznej.

Analiza możliwości i skuteczności kreowania polityki społeczno-gospodarczej przez drugą izbę parlamentu w Polsce

Art. 10 Konstytucji z 1997 r. mówi, że „władzę ustawodawczą w Polsce stanowi Sejm i Senat”. Izby polskiego parlamentu nie są jednak równorzędne, polski parlamentarizm realizuje bowiem zasadę bikameralizmu niesymetrycznego. Dominującą izbą

² http://www.senat.fr/role/fiche/loi_fin.html, nieco inne terminy podaje K. Wojtyczek, *Republika Francuska*, w: *Ustrój Unii...*, op.cit. s. 179, tam mowa jest o 45 dniach przeznaczonych na uchwalenie budżetu przez Zgromadzenie Narodowe i 15 dniach przeznaczonych na uchwalenie budżetu przez Senat.

³ Ibidem, s. 179.

⁴ <http://www.eerstekamer.nl/interpellaties>, dostęp 22.11.2012.

w polskim parlamencie jest Sejm. Bardzo wyraźnie widać tę niesymetryczność m.in. w udziale polskiego Senatu w kreowaniu polityki społeczno-gospodarczej państwa.

Kreowanie polityki społeczno-gospodarczej państwa nie jest domeną działalności izby wyższej parlamentu w Polsce. W RP to Rada Ministrów jako jedyny podmiot ma prawo i obowiązek przygotowania projektu ustawy budżetowej, a zatem to Rada Ministrów, nie parlament, wytycza kierunki polityki społeczno-gospodarczej państwa. Parlament, a zatem także jego druga izba, ma w tej procedurze odgrywać rolę korygującą i doradczą. Nie można zatem powiedzieć, że Senat kreuje politykę społeczno-gospodarczą państwa, niemniej jednak, wśród funkcji, które wypełnia izba wyższa, znajdują się i takie, które mogą mieć wpływ bądź które zobowiązują Senat do podjęcia tematów z dziedziny polityki społeczno-gospodarczej państwa.

W grupie funkcji zobowiązujących Senat do zajęcia się polityką społeczno-gospodarczą państwa znajduje się przede wszystkim rozpatrywanie projektu ustawy budżetowej. Projekt budżetu państwa, wniesiony przez Radę Ministrów, rozpatrzony i uchwalony przez Sejm zostaje przekazany do Senatu, by ten rozpatrzył go, wprowadził ewentualne poprawki i uchwalił. Z możliwości wniesienia poprawek do ustawy budżetowej Senat w Polsce korzysta w umiarkowanym stopniu, o czym mowa będzie dalej.

Wśród możliwości wywierania wpływu na politykę społeczno-gospodarczą państwa wymienić należy możliwość wniesienia inicjatywy ustawodawczej. W wypadku Senatu procedura wniesienia projektu jest drogą długotrwałą. Nie należy bowiem zapominać, że aby inicjatywa senatorów stała się projektem Senatu, musi przejść przez procedury uchwalania projektu w Senacie, uzyskać akceptację Izby i dopiero po tych etapach trafia jako projekt do Sejmu. W VII kadencji Senatu ok. 70% projektów wniesionych przez senatorów uzyskało akceptację Izby, stając się tym samym senacką inicjatywą ustawodawczą⁵. Wśród projektów, które zostały przesłane do Sejmu, nie wszystkie zyskują akceptację izby niższej. Zdarza się również, że Sejm nie podejmuje prac nad senackimi projektami ustaw. Wśród inicjatyw ustawodawczych znajdują się i takie, które mają wpływ na politykę społeczno-gospodarczą państwa. Chociaż w innych dziedzinach Senat VII kadencji proponował nowe ustawy⁶, w dziedzinie polityki społeczno-gospodarczej państwa nowe projekty to ustawy nowelizujące istniejące już zapisy. Nowe uregulowania w tej dziedzinie Senat zaproponował przede wszystkim w swoich pierwszych kadencjach⁷.

⁵ *Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2012, s. 73.

⁶ Przykład stanowić mogą *Projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, druk senacki 934 czy *Projekt ustawy o petycjach*, druk senacki 1036.

⁷ Przykład stanowić mogą *Projekt ustawy o organizacjach pracodawców* czy *Projekt ustawy o izbach obrachunkowych*.

Należy zauważyć, że Senat w Polsce powołany został jako izba refleksji, a zatem działań Senatu wpływających na politykę społeczno-gospodarczą państwa należałoby szukać w procesie legislacyjnym przy wnoszeniu poprawek do ustaw. Zwłaszcza prace nad ustawami w komisjach mają istotne znaczenie, często bowiem zainteresowane ustawą środowiska mają prawo wypowiedzieć się w kwestii nowych uregulowań i zasugerować senatorom jakieś istotne rozwiązanie. Poprawki Senatu bywają zatem odzwierciedleniem wątpliwości, doświadczeń czy dążeń osób bezpośrednio zainteresowanych projektem. Wydaje się, że stanowi to dodatkową wartość. Dyskusje w trakcie obrad komisji dowodzą, że obecność podczas posiedzeń zainteresowanych tematem osób jest bardzo potrzebna, niekiedy bowiem dodanie jednego wyrazu w proponowanym zapisie ułatwia w praktyce stosowanie zapisów bądź rozszerza krąg osób, których dotyczy ustawa⁸.

Działania Senatu w polityce społeczno-gospodarczej upatrywać należy także we wskazywaniu nowych kierunków rozważań, rozpoczynaniu dyskusji na istotne społecznie tematy czy też zabieraniu głosu w debacie publicznej. Te zadania wypełniają komisje senackie, organizując liczne konferencje, seminaria i spotkania. Analizując zarówno liczbę takich spotkań, jak i podejmowaną tematykę dojść można do wniosku, że jest to wiodąca działalność Senatu. W trakcie konferencji podejmowane są często tematy trudne, nowe i to zarówno w dziedzinie polityki gospodarczej, jak i polityki społecznej. Wsparcie udzielane jest często przedsięwzięciom budzącym niechęć, jak chociażby energetyka jądrowa w Polsce. Podejmowane są również tematy trudne, które potrzebują dodatkowego wsparcia, jak np. miejsce mężczyzny w rodzinie.

Zadania Senatu Rzeczypospolitej Polskiej i praktyka ich realizacji

Aktywność Senatu zauważyć można między innymi analizując inicjatywy ustawodawcze Senatu. Inicjatywa ustawodawcza nie jest instrumentem często wykorzystywanym przez Senat. Podczas VIII kadencji było 176 inicjatyw ustawodawczych Senatu, w kadencji VIII spośród 129 inicjatyw ustawodawczych senatorów wniesiono do Sejmu 103⁹, jest to znaczący wzrost, zwłaszcza jeżeli zauważymy, że

⁸ Przykład może stanowić debata w Komisji na temat ustawy o wspieraniu rodzin i systemie pieczy zastępczej, patrz: Zapis stenograficzny (2203) ze wspólnego posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (261) oraz Komisji Rodziny i Polityki Społecznej (195) w dniu 18 maja 2011 r.

⁹ http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/statystyki/wybrane_dane_8/21_statystyka_inicjatyw.pdf, dostęp 2.12. 2015.

w I kadencji projektów było 27, a w III (pełnej) było ich 19. Wzrost inicjatyw ustawodawczych Senatu częściowo jednak wynika z nowelizacji w 2005 r. Regulaminu Senatu. Nowelizacja ta spowodowała, że Senat zajmuje się orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustawy z Konstytucją. Komisja ustawodawcza Senatu podejmuje działania dostosowujące prawo do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. A zatem są to inicjatywy, które wynikają z wypełniania obowiązku, a nie z dobrowolnego działania. W ostatniej pełnej kadencji Senat zaproponował 103 inicjatywy ustawodawcze, z czego 62 były skutkiem wyroków Trybunału Konstytucyjnego¹⁰. Niewątpliwie wnoszenie inicjatywy ustawodawczej nie jest podstawową domeną izby wyższej. Porównując liczbę inicjatyw wnoszonych przez Senat z inicjatywami wnoszonymi przez Sejm, zauważyć można zdecydowanie, że wnoszenie inicjatyw ustawodawczych jest domeną izby niższej. W samej tylko VI kadencji Sejmu izba niższa wniosła 1511 projektów¹¹, w tym samym czasie senatorowie zgłosili 176 projektów.

Większość inicjatyw Senatu to nowelizacje istniejących uregulowań prawnych, choć mamy również do czynienia z zaproponowaniem całej ustawy. To ostatnie można znaleźć wśród projektów stworzonych podczas pierwszych kadencji Senatu, wynikało to chociażby ze zmiany systemu i konieczności stworzenia ram prawnych w nowych warunkach ustrojowych. I tu można wskazać inicjatywy ustawodawcze regulujące powstanie organizacji pracowników czy regionalnych izb obrachunkowych. Większość inicjatyw ustawodawczych proponujących powstanie nowych ustaw nie dotyczy jednak kwestii polityki społeczno-gospodarczej państwa bezpośrednio. Za przykład można uznać wniesiony 30 listopada 2010 r. projekt ustawy o usunięciu z nazw dróg, ulic, mostów, placów i innych obiektów symboli ustrojów totalitarnych czy też wniesiony 13 listopada 1998 r. projekt ustawy o repatriacji, a także wniesiony 11 września 2008 r. projekt ustawy o obywatelstwie polskim¹².

Uwzględniając rolę Senatu jako izby refleksji, należałoby zwrócić uwagę na możliwość wniesienia poprawek do projektów ustaw uchwalonych przez Sejm. Narzędzie to wykorzystywane jest w umiarkowany sposób. Na 3208 ustaw uchwalonych przez wszystkie kadencje Senatu 1577¹³ (a zatem około połowy) zostało uchwalonych bez wprowadzania poprawek. Poprawki te mogą mieć charakter tylko redakcyjny i tak się zdarza, ale przede wszystkim doprecyzowują zapisy już uchwalone przez pierwszą

¹⁰ Ibidem.

¹¹ [http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/w-wykazy-sta/\\$first?OpenDocument](http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/w-wykazy-sta/$first?OpenDocument), dostęp 21.11.2012.

¹² *Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej kadencja VII*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2011; *Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej kadencja IV*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2001.

¹³ *XX-lecie odrodzonego Senatu*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2010, s. 27.

izbę parlamentu. Poprawki wniesione przez drugą izbę parlamentu mogą być odrzucone przez Sejm, ale z analizy danych wynika, że większość poprawek Senatu jest przyjmowanych przez izbę niższą. Dla przykładu, w trakcie VI kadencji Senatu izba wyższa zaproponowała poprawki do 175 ustaw, Sejm przyjął wszystkie poprawki do 78 spośród tych ustaw, wszystkie poprawki odrzucił w wypadku 13 projektów, w pozostałych Sejm przyjął część poprawek¹⁴. Poprawki Senatu w znacznej mierze dotyczą sfery redakcyjnej, precyzują zapisy uchwalone przez izbę niższą, dzięki czemu część luk w zapisach zostaje usunięta, działa się tak na przykład podczas nowelizacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, gdzie w pierwotnym zapisie brak było wytycznych dotyczących danych, jakie powinien zawierać wniosek o wpis informacji o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej. Zapis ten do ustawy wprowadził Senat. Poprawki redakcyjne trudno nazwać spektakularnym działaniem, ale mają one bardzo istotny wpływ na codzienne życie i ułatwienie stosowania prawa. Wydaje się jednak, że Senat mógłby wykonywać w tej dziedzinie większą pracę. Nie należy bowiem zapominać, że ponad połowa ustaw, uchwalonych przez Sejm, została zaakceptowana przez izbę wyższą bez jakichkolwiek, nawet redakcyjnych, poprawek.

Tabela 1 prezentuje zestawienie liczbowe działalności Senatu w dziedzinie ustawodawstwa.

Największa rola, jaką może odegrać Senat jako izba refleksji, to wykorzystywanie możliwości organizowania spotkań, konferencji czy seminariów. Wprawdzie nie jest to narzędzie, które owocuje bezpośrednio konkretnymi uregulowaniami prawnymi, ale niewątpliwie dzięki organizacji konferencji wskazuje się kierunki polityki, rozwiązania, którymi należałoby się zająć, analizuje się sytuację państwa. Efektem takich spotkań mogą być projekty uregulowań prawnych, które będą podejmowane przez parlament. Organizacja konferencji i seminariów należy do komisji. Senat z możliwości organizowania konferencji korzysta dość intensywnie. W trakcie trwania VII kadencji Senatu zorganizowano 76 konferencji¹⁵, w kadencji VIII komisje i zespoły senackie zorganizowały 96 konferencji i seminariów¹⁶. Konferencje organizowane są na różnorodne tematy. Wśród nich duży odsetek stanowią konferencje związane z historią, kulturą, wychowaniem młodzieży. Spośród konferencji przeprowadzonych w 2012 r. wymienić można zorganizowaną 2 kwietnia 2012 r. konferencję „Konstytucja jako fundament państwa prawa” czy

¹⁴ Ibidem, s. 63.

¹⁵ Stan na 7.09.2011 za www.senat.gov.pl

¹⁶ http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/statystyki/wybrane_dane_8/37_wykaz_konferencji.pdf

zorganizowaną 13 lutego 2012 r. konferencję „Opieka nad osobami niesamodzielnymi w Polsce – potrzeba zmian”.

Tabela 1. Aktywność Senatu RP w procesie ustawodawczym

Kadencja	Liczba projektów ustaw zaproponowanych przez senatorów	Liczba rozpatrywanych ustaw		Liczba przyjętych przez Sejm senackich projektów ustaw
I	Zgłoszone jako inicjatywa senacka 27	261	zgłoszone poprawki do 82 ustaw wniosek o odrzucenie projektu 6	17
II	Zgłoszone jako inicjatywa senacka 9	102	zgłoszone poprawki do 47 ustaw wniosek o odrzucenie projektu 7	4
III	Zgłoszone jako inicjatywa senacka 19	482	zgłoszone poprawki do 208 ustaw Wniosek o odrzucenie projektu 11	7
IV	Wszystkie 51 Zgłoszone jako inicjatywa senacka 27	656	zgłoszone poprawki do 372 ustaw wniosek o odrzucenie projektu 7	15
V	Wszystkie 34 Zgłoszone jako inicjatywa senacka 26	899	zgłoszone poprawki do 495 ustaw wniosek o odrzucenie projektu 6	16
VI	Wszystkie 39 Zgłoszone jako inicjatywa senacka 19	386	zgłoszone poprawki do 175 ustaw wniosek o odrzucenie projektu 4	3
VII	Wszystkie 176 Zgłoszone jako inicjatywa senacka 124	967	zgłoszone poprawki do 489 ustaw Wniosek o odrzucenie projektu 4	79
VIII	Wszystkie 129 Zgłoszone jako inicjatywa senacka 103	755	zgłoszone poprawki do 284 ustaw wniosek o odrzucenie projektu 4	74

Źródło: opracowanie własne na podstawie *XX-lecie odrodzonego Senatu w liczbach*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2010; *Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej I kadencji*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 1991; *Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej II kadencji*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 1993; *Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej III kadencji*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 1995; *Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej III kadencji*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 1996; *Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej III kadencji*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 1997; *Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej V kadencja 2001–2005*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2005; *Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencja 2005–2007*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2007; *Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2012; *Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej VIII kadencji* – www.senat.gov.pl, dostęp grudzień 2015.

Senat dysponuje także możliwością uchwalania opinii bądź uchwał tak zwanych okolicznościowych lub problemowych. Wśród nich można przede wszystkim znaleźć upamiętniające jakieś wydarzenie czy osobę. W VII kadencji Senatu podjęte zostały na przykład uchwały upamiętniające 30. rocznicę wprowadzenia stanu wojennego w Polsce czy 200. rocznicę urodzin Zygmunta Krasińskiego, a także uchwała ogłaszająca maj 2012 roku miesiącem Polskiej Rozgłośni Radiowej Radio Wolna Europa.

Działania Senatu RP w kreowaniu polityki społeczno-gospodarczej państwa w kadencjach I–VIII

Jedną z możliwości wpływania na kreowanie polityki budżetowo-finansowej państwa jest możliwość rozpatrywania projektu ustawy budżetowej przez izbę wyższą i możliwość wnoszenia poprawek do niej. Projekt budżetu rozpatrywany jest przez każdą komisję w zakresie jej kompetencji, każda z nich ma prawo zaproponować zmiany. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych zbiera wszystkie opinie, uwagi oraz propozycje zmian i przygotowuje stanowisko Senatu (jako całości) w sprawie ustawy budżetowej.

W 2008 r. do ustawy budżetowej na rok 2009 Senat zaproponował 22 poprawki. Dotyczyły one m.in. zmniejszenia dotacji i subwencji oraz środków na wydatki jednostek budżetowych w urzędach wojewódzkich. Inna poprawka dotyczyła zwiększenia kwoty na wydatki bieżące jednostek budżetowych w Wojewódzkich Urzędach Ochrony Zabytków¹⁷. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych w imieniu Senatu zaproponowała 5 stycznia 2011 r. 100 poprawek do ustawy budżetowej na 2011 rok. Poprawki zakładały zmniejszenie podatkowych i niepodatkowych dochodów i wydatków budżetu państwa o 127 074 tys. zł. Poprawki dotyczyły zmniejszenia subwencji i dodatków dla partii politycznych, a zwiększenia środków, wydatków, subwencji m.in. na jednostki organizacyjne prokuratury, Państwowy Fundusz Kombatanów, działalność Rzecznika Praw Obywatelskich, zadania wynikające z ustawy o opiece nad dzieckiem do lat trzech¹⁸. Do ustawy budżetowej na rok 2014 Senat zaproponował 13 poprawek¹⁹.

Analizując prace Senatu, w trakcie wszystkich jego kadencji, znaleźć można takie projekty ustaw, które mają wpływ na kształt polityki społeczno-gospodarczej państwa.

Senat często zajmuje się sprawami związanymi z prawem pracy. Kilkakrotnie inicjował zmiany w ustawie o zatrudnieniu i bezrobociu, np. w roku 1993 zajął się problemem zatrudniania absolwentów. Mając na celu zachęcenie pracodawców do zatrudniania absolwentów, Senat zaproponował, by zniesiono zapis w ustawie o konieczności zatrudnienia absolwentów na co najmniej 12 miesięcy. Ta sama inicjatywa dotyczyła także problemów robót publicznych, znosząc przeszkody w płynności i terminach finansowania tych działań²⁰.

¹⁷ Zob. Sprawozdanie Komisji Gospodarki Narodowej o uchwalonej przez Sejm w dniu 5 grudnia 2008 r. ustawie budżetowej na rok 2009, druk senacki nr 388A, 2008 r.

¹⁸ Zob. Sprawozdanie Komisji Budżetu i Finansów Publicznych z 11.01.2011, druk senacki nr 1072, 2011 r.

¹⁹ Uchwałą Senatu Rzeczypospolitej z dnia 10 stycznia 2014 r. w sprawie ustawy budżetowej na rok 2014.

²⁰ Zob. *Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, III kadencja*, Warszawa 1997, s. 176.

Kilkakrotne Senat proponował wprowadzenie zmian w Kodeksie pracy. W 1998 r. Senat IV kadencji zaproponował projekt ustawy, który przewidywał wprowadzenie 40-godzinnego tygodnia pracy (zmiana art. 129). W konsekwencji oznaczało to przyjęcie powszechnego 5-dniowego tygodnia pracy²¹. W 2007 r. Senat zaproponował nowelizację Kodeksu pracy, przepisów dotyczących urlopu macierzyńskiego. Proponowane zmiany mówiły o wydłużeniu urlopu macierzyńskiego o 2 tygodnie i podniesieniu jego wymiaru: z 18 do 20 tygodni – przy pierwszym porodzie, z 20 do 22 tygodni – przy każdym następnym, z 28 do 30 tygodni – w wypadku urodzenia się więcej niż jednego dziecka podczas jednego porodu. Ten sam projekt zakładał również podwyższenie liczby dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia pracownika – ojca z tytułu urodzenia się dziecka²².

W 2008 r. Senat zaproponował nowelizację Kodeksu pracy. Inicjatywa ta miała na celu uproszczenie zasad wydawania świadectw pracy, wykonywania wstępnych badań lekarskich oraz prowadzenia szkoleń dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy.

Nieczęsto Senat proponuje jakieś nowe rozwiązania w dziedzinie podatków. Niemniej jednak zaproponował kilka rozwiązań, zwłaszcza podczas VII kadencji. W dziedzinie tej izba wyższa zaproponowała na przykład:

- wydłużenie terminu wpłacania ostatniej w roku podatkowym miesięcznej zaliczki na podatek do dnia 31 grudnia i tym samym zwiększenie płynności finansowej małych przedsiębiorców prowadzących działalność opodatkowaną podatkiem dochodowym od osób fizycznych²³,
- zniesienie przepisu ograniczającego przedsiębiorcom możliwość płacenia podatku według jednolitej stawki wynoszącej 19% podstawy obliczania podatku przez osoby, które świadczą usługi na rzecz byłego pracodawcy²⁴,
- umożliwienie stosowania tzw. metody memoriałowej przy rozliczaniu kosztów z tytułu wynagrodzeń i składek ZUS tym pracodawcom, którzy wypłacają wynagrodzenia regularnie, lecz w miesiącu następującym po miesiącu, którego wynagrodzenia dotyczą oraz opłacających terminowo składki ZUS,
- możliwość korzystania przez podatników z ulgi na zakup przyrządów i pomocy naukowych²⁵,

²¹ Projekt ustawy wniesiony przez grupę senatorów o zmianie ustawy Kodeks pracy, 7 maja 1998 r.

²² Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy z 10.06.2008 r.

²³ Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z 10.06.2008 r.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z 10.11.1998 r.

- umożliwienie odliczania od podstawy podatku kwot ekwiwalentu za oddaną krew określonych zgodnie z przepisami wykonawczymi do ustawy o publicznej służbie krwi – projekt ten nie został zrealizowany²⁶.

Senat proponuje także nowe rozwiązania związane z opieką społeczną. W 2008 r. było to doprecyzowanie niektórych metod finansowania działalności warsztatów terapii zajęciowej oraz zakładów aktywności zawodowej, budzących wątpliwości zarówno jednostek samorządów terytorialnych jako realizatorów powyższego zadania, jak i przedstawicieli środowisk działających na rzecz osób niepełnosprawnych²⁷. 10 czerwca 2011 r. Senat zaproponował wprowadzenie zmian mających na celu zwiększenie pomocy finansowej dla rodzin, w tym wielodzietnych, wymagających wsparcia. Powyższy cel miały zostać osiągnięty poprzez podwyższenie kryterium dochodowego, co w konsekwencji spowoduje wzrost liczby osób uprawnionych do pobierania zasiłku rodzinnego i innych świadczeń²⁸ (Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych).

Senat inicjuje także wprowadzenie zmian związanych z kwestią rent i emerytur. Przykładem może być tutaj inicjatywa wprowadzająca zmiany do ustawy w zakresie przepisów dotyczących tzw. okresów składkowych i nieskładkowych. Projekt ustawy przewiduje, aby okresy niewykonywania pracy po 31 grudnia 1956 r., a przed 4 czerwca 1989 r., na skutek stosowania represji politycznych, zostały zaliczone do kategorii okresów składkowych²⁹. W 1998 r. Senat wniósł projekt ustawy o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw. Zaproponowany projekt zakładał zaliczenie do okresów nieskładkowych czasu praktycznej nauki zawodu pobieranej w ramach obowiązujących praktyk w warsztatach szkolnych, a tym samym dołączenie tego okresu do okresów uwzględnianych przy ustalaniu prawa do wysokości świadczeń emerytalnych i rentowych. W 2001 r. Senat zaproponował wprowadzenie przepisów przejściowych w kwestii nabywania uprawnień do zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia emerytalnego, precyzując okresy od kiedy i do którego momentu przysługują ww. zasiłki³⁰. Było to doprecyzowanie przepisów uchwalonych wcześniej, zatem Senat odegrał tu rolę organu, który wychwytuje luki w prawie i próbuje je uzupełnić.

Podczas VII kadencji Senat zaproponował nowelizację ustawy o rentach i emeryturach. Zgodnie z projektem każdy wchodzący na rynek pracy będzie mógł

²⁶ Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z 20.04.2006 r.

²⁷ Projekt ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z 24.07.2008 r.

²⁸ Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych.

²⁹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z 8.10.2010 r.

³⁰ Projekt ustawy o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 23.02.2001 r.

zadecydować, czy powierzyć część pieniędzy OFE (co będzie się wiązało m.in. z ich dziedzicznością), czy przekazać pieniądze do ZUS i liczyć na wyższą emeryturę z I filaru. Dodatkowo ubezpieczony będzie mógł określić, jaką część składki ZUS odprowadzi do OFE³¹. Jest to propozycja daleko idącej zmiany dotychczasowych uregulowań. Senat wystąpił tu w roli nie tylko organu uzupełniającego prawo, ale zaproponował nowe, własne rozwiązanie.

Senat wysunął również kilka propozycji powołujących nowe organizacje. Z inicjatywy Senatu II kadencji w 1992 r. uchwalono ustawę o izbach obrachunkowych. Inicjatywą Senatu I kadencji było uchwalenie w 1991 r. ustawy o organizacji pracodawców. Ustawa ta, uchwalona przez Sejm 23 maja 1991 r., *de facto* powołuje do życia związki pracodawców.

Korzystając z prawa do wnoszenia poprawek, Senat wprowadza zmiany do ustaw także w tematyce polityki społeczno-gospodarczej państwa. W kwietniu 2011 r. Senat zaproponował 25 poprawek do ustawy o kredycie konsumenckim, np. wprowadzenie pojęcia oceny zdolności kredytowej czy zobligowanie kredytodawców do udzielania kredytów tylko konsumentom, którzy mają zdolność kredytową.

Senat zaproponował także wprowadzenie 19 poprawek do ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Poprawki te przede wszystkim doprecyzowują zapisy, które uchwalił Sejm. Ustawa zakładała na przykład konieczność wniesienia opłaty za wydanie pisemnej interpretacji przepisów podatkowych, nie precyzowała natomiast sposobu wniesienia tej opłaty, sprawę tę doprecyzował Senat w jednej ze swoich poprawek. W tej samej ustawie izba wyższa uściśliła zapis o wniosku dotyczącym wpisu informacji o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej. Senat wyliczył dane, które takie wnioski powinien zawierać. W tej samej ustawie Senat zaproponował także zmniejszenie opłaty za wydanie pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego. Proponowane zmiany niewątpliwie nie mają charakteru rewolucyjnego, sprawiają jednak, że ustawodawstwo jest bardziej spójne i „przyjazne” obywatelowi.

Jednym ze znaczących działań komisji jest organizacja konferencji i seminariów. Tabela 2 zawiera wykaz wybranych konferencji, które dotyczyły polityki gospodarczo-społecznej państwa.

³¹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych z 1.04.2011 r.

Tabela 2. Wybrane konferencje dotyczące problematyki polityki społeczno-gospodarczej państwa zorganizowane przez komisje senackie w trakcie VII i VIII kadencji Senatu

Tytuł konferencji	Komisja, która zorganizowała konferencję
Komunikacja elektroniczna XXI wieku	Komisja Gospodarki Narodowej
Jakość i bezpieczeństwo żywności warunkiem zdobycia nowych rynków zbytu	Komisja Gospodarki Narodowej
Energetyka atomowa w Polsce – czas na działania	Komisja Gospodarki Narodowej
Kapitał Polski w Rosji – warunki inwestowania, zagrożenia i szanse	Komisja Gospodarki Narodowej
Wpływ kodeksu żywnościowego FAO/WHO na produkcję bezpiecznej żywności	Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Skazani na ubóstwo?	Komisja Rodziny i Polityki Społecznej
Ochrona klimatu szansą dla gospodarki i społeczeństwa	Komisja Środowiska we współpracy z Instytutem na rzecz Ekorozwoju
Gospodarka wodna na wsi i w rolnictwie	Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Perspektywy polskiego mleczarstwa w kontekście zmian Wspólnej Polityki Rolnej	Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Wpływ amerykańskiego kryzysu na bezpieczeństwo i stabilność rynków finansowych w Unii Europejskiej i Polsce	Komisja Spraw Unii Europejskiej
Usługi asystenckie w systemie wsparcia osób niepełnosprawnych	Komisja Rodziny i Polityki Społecznej we współpracy z Fundacją Pomocy Chorym na Zanik Mięśni
Niekonwencjonalne złoża węglowodorów	Komisja Gospodarki Narodowej
Węgiel kamienny, gospodarka niskoemisyjna – realia polskie	Komisja Gospodarki Narodowej
Pomoc osobom niesamodzielnym	Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.senat.gov.pl, dostęp grudzień 2015.

Wybrane inicjatywy ustawodawcze Senatu RP w dziedzinie polityki społeczno-gospodarczej państwa zgłoszone podczas VII i VIII kadencji Senatu

W trakcie VII kadencji Senatu zgłoszonych zostało przez senatorów 176 projektów ustaw, spośród nich 124 wniesiono jako inicjatywę Senatu do Sejmu. Izba niższa uchwaliła 78 z nich. Spośród ogólnej liczby projektów ustaw 102 to projekty wykonujące wyrok Trybunału Konstytucyjnego³². W trakcie VIII kadencji Senatu

³² *Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2012, s. 73.

wniesiono do Sejmu 103 senackie projekty ustaw, spośród nich izba niższa rozpatrzyła i przyjęła 74 ustawy³³.

Mimo że izba wyższa nieczęsto inicjuje ustawy w dziedzinie polityki społeczno-gospodarczej państwa, wymienić można przykłady takich inicjatyw zaproponowanych przez Senat VII kadencji. Wśród nich:

- Projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw³⁴. Przewiduje on obowiązek sporządzania przez zarządy województw planów inwestycyjnych w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi jako uzupełnienie wojewódzkich planów gospodarki odpadami. Plany inwestycyjne powinny być uszczegółowieniem i uzupełnieniem wojewódzkich planów gospodarki odpadami poprzez wskazanie instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, które powinny zostać wybudowane na terenie województwa.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³⁵. Celem projektu ustawy jest doprecyzowanie i zmiana niektórych przepisów ustawy o rehabilitacji. Projektowane zmiany polegają m.in. na umożliwieniu umarzania, rozkładania na raty bądź odraczania terminu spłaty należności pieniężnych dotyczących zwrotu pomocy udzielonej w formie refundacji składek na ubezpieczenie społeczne. Ponadto osoby niepełnosprawne wykonujące działalność gospodarczą będą mogły ubiegać się o refundację składek pod warunkiem opłacenia tych składek przed dniem złożenia wniosku za okres, którego składki dotyczą.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy³⁶. Celem projektu jest uzupełnienie katalogu przesłanek niewypłacalności pracodawcy o postanowienie o wszczęciu wtórnego postępowania upadłościowego.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o swobodzie działalności³⁷. Ma on na celu umożliwienie rolnikom nieopodatkowanej i odformalizowanej produkcji i sprzedaży przetworzonych produktów rolnych (np. pieczywo, wędliny, dżemy, kompoty) w niewielkim zakresie.

Wśród inicjatyw ustawodawczych VIII kadencji parlamentu znaleźć można także, choć niezbyt wiele, senackie inicjatywy dotyczące polityki społeczno-gospodarczej państwa. Wymienić można między innymi:

³³ Por. *Podstawowe statystyczne dane o pracy Senatu VIII kadencji 8.11.2011–31.03.2014*, Kancelaria Senatu RP, http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/statystyki/podstawowe_dane_8/01_podstawowe_statystyki.pdf, dostęp 7.04.2014.

³⁴ Druk senacki nr 615.

³⁵ Druk senacki nr 651.

³⁶ Druk senacki nr 512.

³⁷ Druk senacki nr 319.

- Projekt ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych. Jego podstawowym celem jest ustawowe określenie maksymalnej stawki opłaty *interchange*, tj. należności pobieranej przez bank, który wydał kartę, od agenta rozliczeniowego przy każdej transakcji dokonanej przy użyciu karty płatniczej. Ponadto projekt zakłada wyeliminowanie mechanizmów, które ograniczają konkurencję na rynku usług obsługi transakcji dokonywanych w ramach zapłaty za pomocą kart płatniczych.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe, ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych oraz ustawy o ewidencji ludności. Ma on na celu uregulowanie problematyki zarządzania środkami pieniężnymi po zmarłych klientach banków oraz spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Wprowadza on możliwość nabycia prawa do zasiłku dla bezrobotnych przez osoby, które były uprawnione do świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego lub zasiłku dla opiekuna z tytułu sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną, a które utraciły ww. świadczenie na skutek śmierci osoby, nad którą sprawowały opiekę.

Wśród dziedzin polityki publicznej zarówno polityka społeczna, jak i polityka gospodarcza odgrywają jedną z najistotniejszych ról. Obie mają znaczący wpływ na poziom rozwoju społecznego, choć każda z nich w innym wymiarze. Stąd polityka społeczno-gospodarcza powinna być na pewno jednym z priorytetów działań władzy ustawodawczej, w tym także drugiej izby parlamentu.

Analizując konkretne przykłady udziału polskiego Senatu w kreowaniu polityki społeczno-gospodarczej państwa, nie można nie zauważyć, że Senat marginalizuje swoją rolę w tej dziedzinie. Wśród inicjatyw ustawodawczych trudno jest znaleźć takie, które mają wpływ na kreowanie polityki społeczno-gospodarczej. Podejmowane działania bywają odpowiedzią na zapotrzebowanie konkretnych środowisk, przykładami mogą być nowelizacja ustawy o podatku akcyzowym oraz nowelizacja ustawy o usługach płatniczych. O ile samo podjęcie tematu należałoby uznać za jak najbardziej słuszne, o tyle dziwić może tak późne zaangażowanie się drugiej izby w dane kwestie, zwłaszcza w wypadku nowelizacji ustawy o płatnościach, kiedy związki przedsiębiorców od dłuższego czasu apelowały o obniżenie opłat *interchange*, będących do tej pory najwyższymi w Europie i znacznie utrudniających rozwój rynku płatności w Polsce.

Na uwagę zasługuje także częsty brak podejmowania działań wobec inicjatyw ustawodawczych Senatu przez izbę niższą. Procedury uchwalania inicjatywy ustawodawczej są długie, wypracowanie projektu wymaga dużo pracy, dziwić więc może, że

połowa inicjatyw ustawodawczych Senatu nie jest przez izbę niższą podejmowana, zwłaszcza tych pozytywnie zaopiniowanych przez Biuro Analiz Sejmowych.

Uwagę zwraca także zajmowanie się przez Senat określoną dziedziną jedynie w wybranym fragmencie. Jeżeli określimy politykę publiczną jako planowe długofalowe działanie, to druga izba w Polsce powinna wykazywać więcej konsekwencji w podejmowaniu określonego zagadnienia. Dotyczy to zarówno inicjatyw ustawodawczych, jak i działalności komisji. Polski Senat organizuje wiele konferencji, seminariów, na których omawiane są istotne tematy, nie widać jednak w działalności Senatu niejako dalszego ciągu tych spotkań, a zatem konkretnych inicjatyw ustawodawczych, które dotyczyłyby omawianych podczas konferencji tematów.

Pozytywnym aspektem działalności Senatu jest wsłuchiwanie się w potrzeby środowisk, których dotyczą konkretne uregulowania prawne. Obecność na posiedzeniach komisji zainteresowanych stron, proponowanie zapisów, o których mówią zainteresowani, niewątpliwie dowodzi zaangażowania w rozwiązywanie problemów różnych środowisk.

Po przeprowadzeniu analizy działalności Senatu polskiego w kreowaniu polityki społeczno-gospodarczej państwa określić można, że Senat podejmuje działania w tej dziedzinie niejako na marginesie innej działalności. Dostrzec można brak w tych działaniach programów długofalowych i kompleksowych. Senat wykorzystuje instrumenty ustrojowe, czyni to jednak w sposób umiarkowany. Jedną z przyczyn może być niewątpliwie brak szerszego zainteresowania pracami Senatu przez Sejm, który w wielu wypadkach nie zajmuje się projektami Senatu. Wynika to z tego, iż większość parlamentarna w obu izbach w Polsce po kolejnych wyborach reprezentuje to samo ugrupowanie. To osłabia realne zainteresowanie posłów inicjatywami senatorów, którzy z kolei są zniechęceni do podejmowania autonomicznych inicjatyw.

Bibliografia

- Stachurska M., *Procedury budżetowe w wybranych krajach*, „Analizy Biura Analiz Sejmowych” 2010, nr 18.
- Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*, red. A. Antoszewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006.
- Szymanek J., *Druga izba we współczesnym parlamencie, Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2005.
- Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, red. P. Sarnecki, Oficyna a Wolter Kluwer business, Warszawa 2007.
- Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej I kadencji*, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 1991.

Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej II kadencji, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 1993.

Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej III kadencji, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 1995.

Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej III kadencji, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 1996.

Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej III kadencji, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 1997.

Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej V kadencja 2001–2005, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2005.

Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencja 2005–2007, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2007.

Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji, Kancelaria Senatu RP, Warszawa 2012.

www.eerstekamer.nl

www.senat.fr

www.sejm.gov.pl

www.senat.gov.pl